

Publicado en el Informe de Desarrollo Humano B. As. 2000:

Capacitación municipal y desarrollo local

Claudia A. Bernazza¹

Capacitación en el sector público

Cuando se iniciaron los procesos de reforma del Estado, se presentaron ante agentes y funcionarios de los tres niveles estatales las propuestas de capacitación “post desarrollistas”. Uno de los antecedentes más ruidosos en esta materia fueron las acciones masivas de capacitación que acompañaron la privatización de empresas públicas a principios de los 90: estas acciones llevaron a la población en general y a los agentes públicos en particular a relacionar en forma directa la capacitación con el despido, la única cara que parecía tener la modernización del Estado. Los cursos se visualizaron como parte de las políticas de ajuste, casi como su eufemismo, lo que se confirmaba ante experiencias tales como la privatización de YPF². Posteriormente, durante las etapas de reestructuración y transformación estatal, la capacitación comenzó a percibirse como un proceso diferenciado que respondía a su propia lógica y que podía acompañar proyectos políticos de muy diversa raíz ideológica.

¹ Ingeniera Agrónoma (UNLP). Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO). Asesora de gabinetes municipales. Integrante del equipo técnico de la Subsecretaría de Igualdad de Oportunidades y docente del Instituto Provincial de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires.

² *La organización de cursos de capacitación para el personal prescindible que no se había acogido al retiro voluntario fue ... una de las alternativas ofrecidas por YPF : “...vos te presentabas a trabajar y en la entrada los de seguridad te decían que tenías que pasar por personal a elegir qué curso ibas a hacer e irte a tu casa hasta que te dijeran cuando empezabas los cursos, pero no entrabas más a Destilería...”... Muchos testimonios coinciden en evaluar falta de interés, por parte de la empresa, en la orientación de la capacitación: “la capacitación no existió, fue una mentira, porque te mandaban a tu casa y después nunca te llamaban, eso sí, te pagaban el sueldo como si todos los días fueras a la empresa...”* **La reinserción laboral de los empleados desplazados del Estado: el caso de la Destilería La Plata de YPF. Serie III. Políticas Públicas,** Documento N° 38. INAP, 1997.

Orientaciones de la capacitación

Hoy por hoy, pasadas las euforias que supo despertar “la solución final” en el ámbito público, se observa una suerte de convivencia de todas las corrientes que recomiendan la capacitación como forma de aumentar la capacidad del Estado. Para algunos, la capacitación se vincula a la creación de un “Estado técnico”, aquel que supo crear institutos tecnológicos a fines de los cincuenta y a lo largo de los sesenta y que debe prever el desarrollo de carrera de los agentes. Siguiendo esta lógica, pero necesitados de priorizar los saberes que los legitiman, los actores de la burocracia pretenden un conocimiento cabal del derecho administrativo y la contabilidad pública, de la redacción administrativa y los principios de la gerencia racional. Los reformistas, mientras tanto, le piden a la capacitación que construya las habilidades necesarias para el Estado que, en cada caso, pretenden. No sin cierta perversidad, algunos de ellos siguen empeñados en reconvertir agentes en desocupados, claro que muy “competentes” para emprender una búsqueda laboral.

Por su parte, una democracia incipiente está exigiendo contenidos más políticos, relacionados con el conocimiento de los nuevos escenarios por un lado y la promoción de la participación social por otro. También se busca reflexionar sobre la crisis de representación, las nuevas formas de legislar, las estrategias para gobernar y la consecución del desarrollo humano, lo que obliga a escuchar a dirigentes políticos y sociales, a estudiosos de las ciencias de gobierno, como así también a quienes conforman el llamado campo popular otorgando visibilidad a hombres y mujeres desestimados por un mercado al que ya no le preocupa su participación.

Estos marcos de referencia traen aparejados, a la hora de capacitar, contenidos diferenciados y, muchas veces, en conflicto: tengamos en cuenta que el diseño de un currículum es, básicamente, la expresión de una cosmovisión. Simplificando la cuestión, habrá, por un lado, una tendencia a la preservación del *statu quo*, fortaleciendo el conocimiento acerca de lo que el Estado es (su normativa, sus procedimientos, su lógica), para el correcto desempeño de un servidor público que no está ahí para proponer cambios

ni buscar causas a la crónica ineficiencia. En pocas palabras, una preocupación por legitimar lo *instituido*.

Por otro lado, desde las múltiples perspectivas de reforma y desde quienes intentan democratizar un Estado de resabios autoritarios, se buscará conocer lo que el Estado debe ser, contenido que, **si bien depende del modelo que se proponga en cada caso**, remite, invariablemente, a lo *instituyente*: las nuevas formas de relación Estado-sociedad, las nuevas instituciones, las innovaciones en materia de gobierno y administración.

En cualquier caso, es el sujeto que pone en marcha un proceso de formación el que “elige” el objeto de aprendizaje, y por lo tanto, el rumbo que ese aprendizaje debe tomar y el horizonte utópico al que se dirige. Esta es, sin lugar a dudas, una decisión profundamente política.

En cada nivel estatal, son sus actores los que deciden qué conservar, qué transformar y hacia dónde ir, definiendo un modelo de Estado. En forma concomitante y para lograrlo definen, explícita o implícitamente, una *política de adquisición de competencias*, la que, en algunos casos, puede expresarse como una política de capacitación. Podemos inferir, entonces, que la capacitación en el ámbito público no es ni buena ni mala en sí misma: es una actividad puesta al servicio de un proyecto de Estado, que puede utilizarse incluso para el debilitamiento de la presencia estatal.

En el caso municipal, la capacitación puede servir a un proyecto de desarrollo local o puede ser un “adorno” de la gestión muy bien visto por los organismos de crédito. Puede servir a la asunción de un rol protagónico en los procesos de integración y regionalización, o puede ser una forma “políticamente correcta” de la anomia estatal.

Antecedentes de la capacitación municipal bonaerense

Hacia 1986 no existían, en la administración pública municipal bonaerense, antecedentes de importancia en materia de capacitación³. Pueden señalarse, durante aquel período, los

³ Garay, A., García Delgado D. (1986): *Situación de los gobiernos locales en Argentina*, mimeo.

esfuerzos del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) con sus programas de extensión y la influencia regional de los programas del Instituto Brasileiro de Administraçao Municipal (IBAM), superadores de las propuestas para aprender redacción administrativa o normas de procedimiento.

Hacia 1993, el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) realiza las primeras acciones de lo que será, más adelante, su Programa de Capacitación Municipal, hoy Programa de la Función Pública Municipal. Por la misma época, la Universidad Nacional de Lomas de Zamora y la Universidad Nacional de La Plata diseñan programas de extensión para la capacitación del funcionariado municipal.

Existía ya por entonces un amplio consenso alrededor de la falta de formación de los funcionarios y agentes locales. Entre los funcionarios políticos, la falta de preparación no sólo se vinculaba a la falta de conocimientos técnicos necesarios para ocupar el cargo específico, sino a las prácticas políticas que ponían en juego en el proceso de gobierno.

En relación con la planta permanente, el diagnóstico era contundente⁴: los cuadros técnicos y profesionales, cuya preparación formal estaba orientada hacia el ejercicio de la profesión liberal, se sentían ajenos a la organización, o la observaban críticamente, construyendo un poder basado en un saber tecnocrático que había conocido sus épocas de gloria en el llamado Estado Burocrático Autoritario, cuando también prevalecieron los cuadros administrativos. Los cuadros operativos, en la mayoría de los casos, se formaban en la práctica cotidiana sospechando de otras formas de aprendizaje. Su saber era una ardua construcción a partir de las referencias brindadas por sus colegas, quienes en algunos casos no dudaban en retacear información para mantener y reafirmar su supremacía. Sin anhelos derivados de una formación previa, asumían con naturalidad las funciones que se le asignaban. En todos los casos, la falta de una comprensión o la resistencia al proyecto institucional limitaba la comprensión de su función, estrechaba su capacidad creativa y los prevenía contra las innovaciones, en la medida en que el propio conocimiento era un instrumento de poder. Frente a los conductores políticos del advenimiento democrático,

⁴ Garay, A., García Delgado D. (1986): *op. cit.*

frente a sus desconocimientos o indecisiones, se alimentó un sordo desprecio y la estrategia fue dominarlos, ignorarlos o desobedecer abiertamente sus órdenes.

¿Cuánto hemos avanzado en relación con este diagnóstico? Y, lo que resulta más preocupante ¿qué estrategias nos hemos dado para formar estos recursos humanos en una lógica de equipo al servicio de un proyecto de gobierno? En concordancia con la dependencia estructural de los municipios de la administración central, durante la década del ochenta y principios de la del noventa, el diseño de programas para la formación del funcionariado local quedó en manos del Estado Nacional –que ofertó acciones desde el INAP y el Instituto Federal de Administración Municipal (IFAM)- y del Estado Provincial, que se presentó ante los municipios desde el IPAP, la Subsecretaría de Asuntos Municipales, el Ente del Conurbano y otras áreas con intervención territorial. Estos organismos ofrecieron y continúan ofreciendo a los municipios capacitación y asistencia técnica en materia de reforma administrativa, técnicas gerenciales y elaboración de planes y proyectos. Por su parte, las Universidades Nacionales asentadas en la geografía bonaerense han propuesto a los gobiernos contribuciones en el mismo sentido. A estos esfuerzos deben sumarse, a fines de los 90, las iniciativas que permitieron la creación de Escuelas de Gobierno tanto a nivel nacional como provincial, preocupadas por la conducción política del Estado.

El aumento del “capital municipal”

¿Cuál ha sido el impacto real de estas intervenciones? Por un lado, han podido sensibilizar en torno a la necesidad de formación. Ya nadie imagina la vida municipal sin cursos y seminarios realizados en su seno o en otras instituciones, cuyos destinatarios son agentes y funcionarios incluido el mismísimo intendente. Por otro lado, se señaló su condición de esfuerzos aislados, muchas veces inconexos, que no revistieron continuidad y por lo tanto se perdieron en la maraña de la gestión y sus problemas. A las expectativas que se generaron alrededor de estas acciones formativas, siguió un sentimiento de desilusión sobre su capacidad de transformar la organización municipal.

Más allá de estas percepciones, se han realizado muy pocos estudios acerca de cómo incidió esta capacitación en el aumento del capital institucional de los gobiernos locales. Sin embargo, aún cuando todavía no contemos con esta información, podemos afirmar que estas “movidas” fueron más exitosas cuando los gobiernos locales ordenaron sus requerimientos y salieron al mercado de la capacitación a buscar lo que realmente necesitaban, esto es, cuando se presentaron como *sujetos de la política local*: con la regulación de una carrera municipal (Mar del Plata), con la creación de áreas de capacitación dedicadas a la detección de necesidades y elaboración de planes formativos (Berisso, Avellaneda, San Miguel), con la formulación de planes estratégicos (La Plata, Bahía Blanca, Campana, San Fernando, entre otros), con la elaboración de un plan de gobierno que contempla el fortalecimiento institucional y la puesta en marcha de un sistema de carrera (Moreno), la capacitación dejó de ocupar pendularmente el podio de los milagros y el valle de las frustraciones, para incorporarse, como una herramienta más, a procesos de transformación de largo aliento.

En la actualidad, a medida que las gestiones municipales plasman sus iniciativas en planes y programas, a medida que definen un perfil distrital o le otorgan a la gestión una impronta que fortalece la identidad compartida (Balcarce y la radicación de industrias agroalimentarias... General Paz y las posibilidades de un turismo recostado en la historia de fortines y malones... Pilar y las nuevas urbanizaciones... Tigre y su política fiscal... Trenque Lauquen y sus orgullosas cuadrillas municipales, las que incluso se presentan en licitaciones provinciales... La Plata y su histórica infraestructura urbana renacida en centros culturales y una Catedral centenaria que se presenta con sus torres terminadas cuando ya nadie lo creía posible...); cuando se conforman regiones con metas contundentes y aumentada capacidad de negociación, la capacitación municipal se convierte en herramienta privilegiada porque se encuentra, finalmente, depositada en manos de sus verdaderos dueños, los que, cada vez con mayor claridad -a pesar de las deudas pendientes en relación con su autonomía-, definen las líneas del desarrollo productivo y social. Esto les permite reconocer y bregar por los saberes ausentes tanto en el interior del propio municipio como entre los dirigentes y animadores de la sociedad civil.